



普通高等教育“十五”国家级规划教材

当代中国 政府与政治

谢庆奎 主编

 高等教育出版社

普通高等教育“十五”国家级规划教材
北京市高等教育精品教材

当代中国政府与政治

主编 谢庆奎
编著 谢庆奎 杨宏山 徐家良
唐娟 胡叔宝

高等教育出版社

内容简介

本书是普通高等教育政治学类“十五”国家级规划教材。全书依据广义的政府与政治概念,在对政府学基本理论和当代中国宪政体制进行研究的基础上,分别阐述了政党组织、立法机关、国家主席、行政机关、司法机关、政协机关、社会团体等政府与政治主体,以及各个主体之间的相互关系;同时还对当代中国的公共政策和政治文化进行了专门的论述,以充分反映改革开放 20 多年来中国政府改革与政治发展的实际进展。本书在编写过程中,充分吸收了国内外最新研究成果,在内容、体例和观点上有所创新。本书可作为高等院校政治学、行政学专业的教学用书,也可供相关专业选用和公务员等读者学习。

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政府与政治/谢庆奎主编. —北京:高等教育出版社,2003.9

ISBN 7-04-012891-8

I. 当... II. 谢... III. ①人民政府—中国—高等学校—教材②政治—中国—高等学校—教材 IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 047805 号

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-64054588
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-82028899		http://www.hep.com.cn
经 销	新华书店北京发行所		
印 刷	国防工业出版社印刷厂		
开 本	787×960 1/16	版 次	2003 年 9 月第 1 版
印 张	20.25	印 次	2003 年 9 月第 1 次印刷
字 数	370 000	定 价	23.40 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

前 言

赵宝煦

这是一部高校教材，也是一部优秀的科研专著。

“当代中国政府与政治”是中国高校政治学与行政学专业的重要基础课，同时，也是当前政治实践中提出的重大课题。人所共知，当前摆在全体中国人民面前的重大任务，就是建设小康社会，实现中国社会主义现代化。这个振兴中华、造福子孙的艰巨任务，今天所以能够提上议事日程，原因就在于 20 多年来中国改革、开放政策取得的丰硕成果，同样，现在我们想要胜利完成这个既光荣又艰巨的重要任务，也还需要进一步扩大开放、深化改革。所谓“改革”，最主要的是体制改革，包括经济体制改革、政治体制改革、文化体制改革等等。其中，政治体制改革，是一系列体制改革中的重要环节。

要进行政治体制改革，就必须对现有的政治体制进行历史的、辩证的、实事求是的科学研究分析：这些体制产生的原因及过去施行时的正、反面的效果。哪些在当时行之有效，哪些在当时就欠稳妥；哪些今天仍然行之有效，哪些今天时过境迁，必须改弦更张。因此改革，特别是政治体制改革，其成败关键在于是否有科学化的决策和实施方案。体制改革，不能人云亦云，拍脑瓜定案。例如精简机构，为什么过去几十年形成压缩、膨胀，再压缩、再膨胀这一恶性循环怪圈？原因就是缺乏深入的科学研究。

改革开放以前，中国政治体制的主要特征，本书概括为：“全能主义、计划管理和中央集权”（见第一章第三节）。总起来说，这些特征都已不适宜，或不完全适宜于今天的社会主义现代化进程。因为历史上形成的特征，自有其当时的主、客观条件，今天，主、客观条件都变了，体制自然也不能不变。然而前后比较，究竟有哪些不同，在谈改革时也是首先要弄清楚。

例如，从客观上讲，自 20 世纪 80 年代以来，科技革命的浪潮一浪高一浪，对国际国内政治、经济以至社会、文化的影响，至深且巨。90 年代以来，经济全球化的浪潮风起云涌，中国再想闭关锁国，已毫无可能。从主观上讲，我们对世界

的认知,前后也有极大差异。例如对时代的理解,过去认为当前仍是革命时代,今天则认为已是和平与发展时代。前者也不否定发展,但认为革命是主流;后者也不排除地区烽火,但认为和平与发展是主流。又如共产党作为国家领导,前后不变,但过去一直沿袭夺取政权前的革命理念和方针政策行事;现在则认识到共产党既已掌握全国政权,早已成为执政党了,一切方针政策应按执政党的地位行事。不无遗憾的是我们对这个问题的认知,过于迟缓了,所以才说:执政党的经验,现在还掌握不多。

理解过去体制的特征,还有一个重要问题值得注意,就是中国共产党在全国解放前,已经有了21年的执政经验。但从中央苏区到陕北解放区,都是战争时期的执政经验,或说是战时政府的执政经验。战时政府,则不可能过分强调民主和法制,需要强调的是纪律和集权。由于当时对敌斗争的险恶环境,怎能不时时绷紧“阶级斗争”这根弦?1949年后,中国共产党成为在全国掌权的惟一大党,形势变了,认识应该跟着变,但思想意识落后于客观存在,认识一时跟不上,也是很自然的事。凡此种种,都需要认真研究、科学分析,从而为当前的政治体制改革,打下坚实基础。

前面我提到本书是一部优秀的科研专著,就是因为通读全书后,我认为作者已经在书中尽可能地完成了上述诸种任务,系统地、全面地阐述了当前各种体制的由来、得失及发展方向,并且借鉴、吸收了国内外理论界的最新成果和实践中的创新发展。概括起来,我认为本书与我看到的同类著作相比,具有下列四个特点:

(1) 客观性。本书并不仅仅关注于宪政规范内的中国政府与政治,也不拘泥于当代中国政治关系和政治制度的法定解释,而是强调政治运行的实证状况和潜在规则;同时,本书并不局限于对当代中国政府与政治的静态研究,而更注重从历史变迁和动态发展的角度把握当代中国政府与政治问题。这种历史和实证的研究方法,为读者展现了真实、客观的政府与政治运行图景。

(2) 全面性。当代中国政府与政治的内涵广泛,它不仅涉及立法、行政和司法等国家性政治主体,而且涉及执政党、参政党、社会团体等非国家性政治主体;它不仅涉及政治制度和政府结构领域,而且涉及政治参与、政治过程和政治文化领域;它不仅要研究国家的宪法和法律,而且要研究基本国策和公共政策。对于上述种种问题,本书都作了比较全面而系统的概述。

(3) 概括性。本教材在全面阐述当代中国政府与政治的基础上,为了减少教材篇幅,采取了高度概括的叙述手法。它不是平铺直叙地简单罗列各种制度,而是有意识地将实证介绍与理论分析融合起来,进行高度概括。

(4) 创新性。20世纪90年代以来,在改革开放的时代背景下,行政体制和政治体制改革问题,成为学术界十分关注的焦点之一。在改革实践中,我国政治

制度和政府体制有了许多创新发展,学者们对当代中国政府与政治的研究,也取得了不少新的成果和收获。近10年来,有关中国政府与政治的教材和专著,出版了不下十部。本书写作尽可能地吸收了理论界的最新研究成果,在此基础上,作者也进行了理论创新和实践总结。如对政府理论的研究,对政党与市场等相互关系的论述,对行政体制改革与发展的分析,对公共政策的划分,对社会团体的研究,对政治文化的分析等,都体现了这种创新性。

本书虽然具有上述优点,但十全十美的科研成果,不可能一蹴而就,其中缺点、错误也在所难免。热烈希望专家学者和广大读者积极批评、热情指正!

2003年4月于蓝旗营小区抱虚斋

目 录

第一章 导论	1
第一节 政府	1
一、一般意义的政府	1
二、国家机构的政府	4
三、非国家机构的政府	8
第二节 政治	10
一、马克思主义政治观	10
二、中外历史上的政治观	13
三、中外近现代的政治观	15
四、当代中国学者的政治观	17
第三节 中国政府与政治	19
一、当代中国政府与政治的历史演进	19
二、关于中国政府与政治的研究状况	26
三、当代中国政府与政治的研究体系和方法	29
四、研究中国政府与政治的意义	32
第二章 宪法	35
第一节 宪法的演进	36
一、“五四宪法”	36
二、“七五宪法”	39
三、“七八宪法”	41
四、“八二宪法”	42
第二节 宪法的结构、功能和作用	46
一、宪法结构	46
二、宪法功能	47
三、宪法作用	48
第三节 宪法的性质、原则和特点	51
一、宪法的性质	51
二、宪法的原则	52
三、宪法的特点	55
第四节 宪法对国家制度和公民权利与义务的规定	57

一、国家政治制度和政府组织原则	57
二、公民的基本权利和义务	61
第三章 政党制度	66
第一节 中国政党制度概况	66
一、中国政党制度的基本概况	66
二、中国政党制度的基本特点	70
三、中国共产党领导地位的确立	71
第二节 政党与政府	76
一、政党与国家立法机关	76
二、政党与国家行政机关	79
三、政党与国家司法机关	84
第三节 政党与市场	86
一、新中国建立初期经济体制模式的形成	86
二、中国共产党对市场的认识过程	87
三、中国共产党与市场关系的基本特点	90
第四节 政党与政党	92
一、执政党与参政党关系的发展过程	92
二、多党合作的形式与途径	94
三、多党合作制度的完善与发展	94
第五节 政党与人民军事力量	96
一、中国人民军事力量概况	96
二、人民军事力量的领导体制与组织体制	97
三、中国共产党与人民军事力量的关系	99
第四章 立法机关	102
第一节 人民代表大会的代表和代表团	102
一、人民代表大会的地位和作用	102
二、人民代表大会代表的选举程序	106
三、人民代表大会代表的权利与义务	110
四、人民代表大会代表团的职权职责	113
第二节 全国人民代表大会	114
一、全国人民代表大会的组织机构	114
二、全国人民代表大会的职权	116
第三节 地方各级人民代表大会	119

一、县及县以上地方各级人民代表大会的组织机构	119
二、县及县以上地方各级人民代表大会的职权	121
三、乡镇人民代表大会的组织机构和职权	123
四、人民代表大会的上下级关系	124
第四节 人民代表大会的会议形式与议事程序	126
一、人民代表大会的会议形式	126
二、人民代表大会的议事程序	129
第五章 国家元首	136
第一节 国家元首的历史发展	136
一、国家元首的概念	136
二、中国国家元首制度的历史演进	138
第二节 国家主席的地位与职权	142
一、国家主席的地位	142
二、国家主席的职权	142
第三节 国家主席的产生和任期	144
一、国家主席的产生	144
二、国家主席的任期	145
第六章 行政机关	146
第一节 中央行政机关	146
一、国务院的法律地位	146
二、国务院的机构设置	148
三、国务院的领导体制	153
四、国务院的职权配置	154
第二节 地方行政机关	156
一、行政建制沿革	156
二、省级人民政府	157
三、市级人民政府	161
四、县级人民政府	164
五、乡级人民政府	167
第三节 特别地方行政机关	171
一、民族区域自治政府	171
二、特别行政区政府	177
第四节 中国行政体制的改革与发展	181

一、行政体制改革的目标	181
二、行政体制改革的动力与途径	185
第七章 政治协商机关	188
第一节 政治协商会议的建立与发展	188
一、政治协商会议的建立	188
二、政治协商会议的发展	189
第二节 政治协商会议的组织原则与政治职能	191
一、政治协商会议的组织原则	191
二、政治协商会议的组织结构	191
三、政治协商会议的政治性质	193
四、政治协商会议的政治职能	195
第三节 政治协商会议制度的完善	199
一、发挥政治协商会议制度的优势	199
二、政治协商会议制度的完善	199
第八章 司法机关	203
第一节 司法机关的沿革	203
一、改革开放前的司法机关	203
二、改革开放后的司法机关	204
第二节 人民法院	205
一、人民法院的组成与机构设置	205
二、人民法院的职权	209
三、人民法院的工作原则	212
第三节 人民检察院	213
一、人民检察院的组成与机构设置	213
二、人民检察院的职权	216
三、地方人大与地方司法机关之间的关系	217
第四节 司法程序与司法原则	218
一、诉讼程序	218
二、非诉讼程序	223
三、司法原则	223
第九章 公共政策	225
第一节 内务政策	225

一、内务政策的演变	225
二、内务政策的特征和原则	231
三、内务政策的内容	234
第二节 外交政策	246
一、外交政策沿革	246
二、外交政策的基本原则	250
三、区域外交政策	251
第三节 公共政策过程	255
一、政策制定过程	255
二、政策执行过程	258
三、政策过程存在的问题	259
.	.
第十章 社会团体	261
第一节 社会团体的分类及特征	261
一、社会团体的基本理论	262
二、社会团体的基本类型	267
三、政治性社会团体的特征	270
第二节 一级社团的建立和发展	271
一、工、青、妇组织	272
二、其他 18 个一级社团	274
三、一级社团发展中存在的问题	275
第三节 一般社团的建立与发展	276
一、一般社团的建立与发展	276
二、一般社团发展中存在的问题	277
第四节 政府与社会团体的关系	279
一、社会团体的地位与作用	279
二、政府对社团的管理	280
第十一章 政治文化	282
第一节 政治文化的确立与发展	282
一、政治文化的演进	282
二、中国政治文化的发展原则	285
三、中国政治文化发展中存在的问题	287
第二节 主流政治文化	289
一、主流政治文化的内容	289

二、主流政治文化的基本特征	293
三、主流政治文化的影响	295
第三节 政治亚文化	297
一、政治亚文化的概念	297
二、政治亚文化的内容	298
三、政治亚文化的影响	302
参考书目	304
后记	308

第一章 导 论

当代中国政府与政治,即自1949年以来中华人民共和国的政府与政治。研究当代中国政府与政治,首先要回答什么是政府、什么是政治、什么是当代中国政府与政治。政府有广义和狭义之分。广义的政府是指包括立法、行政、司法在内的国家机关。狭义的政府仅指国家行政机关。我认为,政府还有一般意义的政府、作为国家机构的政府及作为非国家机构的政府之别,有阶级社会的政府和无阶级社会的政府、原生型政府与次生型政府的涵义也是不同的。作为管理机关的政府,实质上就是行使公共权力的主体或机构。政治具有更广泛的涵义,它不仅包含国家权力,而且包含执行这种权力的机构和组织;它不仅是一个社会过程,而且是社会价值的权威性分配;它不仅是阶级对阶级的斗争,而且是社会关系的公共权威现象。实际上,政治就是人类社会根据利益原则,运用公共权威调控和管理社会的行为和关系模式。

在当代中国,政府与政治的涵义更加宽泛。政治包含政府,政府离不开政治,政府与政治的关系极为复杂。政治的主体是政党,政治干预一切,覆盖所有领域;政府则缺乏独立性和自主性,政府活动的范围相对狭小,从而形成了严重的不平衡性。因此,与其称为当代中国政府与政治,还不如叫做当代中国政治与政府更恰当。这种状况是不能适应新千年新世纪的客观诉求的,因此,必须积极推进包括政治、经济以及思想文化在内的系统的现代化建设。

第一节 政 府

一、一般意义的政府

所谓一般意义的政府,即抽象的意义上所谓的超越国家和阶级、超越人类社会发展阶段的政府。在现代文明高度发达的今天,人类对于自身的认识仍是一知

半解,要了解人类存在的意义更非易事。一个人自呱呱落地以来,就会涉入很多社会组织,每个社会组织都宣称有权制定和执行规则以管理其成员。每个组织都以惩戒来维系其规则,都可以对违反规则的人加以惩罚,任何人都不能完全为所欲为,或不受管制、约束地进行活动。个人随着年龄的增长,便会愈加觉察存在着一个比其他组织更加严厉和具有更多权威的组织,这就是政府。政府会要求其公民必须接受义务教育,命令其公民拿出部分薪水缴税,指示其公民如何停放车辆,诸如此类的法律法令不可胜数,如果公民违反规定,就要受到惩罚,或罚金、或监禁、或剥夺生命。可见,政府的法律法令非常不同于一般社会组织的规定。

一般来说,任何一个社会都有一些公认的、人们必须遵循的行为规则和行为模式。人和动物的重要区别就在于:人类要过社会和政治生活,人是天生的政治动物^①。人类社会生活所遵循的规则,随着时间的推移会发生变化,不同的地区也会有区别,但一般都沿着风俗、习惯、道德、法律(纪律)的轨迹演变着。这里的纪律特指无阶级社会的行为规则,法律是有阶级社会的行为规则。随着社会的发展,一般来说,风俗、习惯的作用将会减弱,道德、法律(纪律)的作用将会增强。人类会越来越自由地生活在一起,但必须受到约束,必须遵循一定的行为规则和行为模式。

风俗是在一个地区长期流行的、人们能够接受的习俗礼仪。风俗的约束力不强,但大多数人会奉行。习惯是长期习以为常并且普遍为人们所接受的行为规则。在有史以来的任何社会里,习惯都是人类行为的强有力的制约力量。道德是以善恶来评价和调节人类行为的规范手段,是人类自我完善的一种社会价值形态。它也源于历史传统,并受一定物质生活条件制约。在西方国家,道德可能源于宗教戒律,如《圣经》上所说“不得杀害他人”、“敬爱你的双亲”等。在中国,道德规范源远流长。开始,“道”和“德”分开使用。“德”与“得”意义相近,指具体事物从“道”所得的特殊规律和特殊性质。“道”是高于“德”的自然法则。老子的《道德经》将“道德”并用,但也是有分别的。《老子·五十一章》里讲,“道生之,德畜之”,“道之尊,德之贵”,一切皆任自然也,是自然规律,而非天命。道德的领悟,是自身修养得来的。法律是一套由政府机关制定并执行的规则。法律不同于风俗、习惯、道德,就在于前者是由政府机关制定并执行;后者是经过长期流传演变,自然形成的处理团体之间、人与人之间关系,缺乏强制力的规范。

对人类行为具有约束力的风俗、习惯、道德、法律(纪律)都与政府有关联,那么,这样的政府意味着什么呢?有时,它指一个特定人们的集合体,具有一定的特质、职责和长处,并执行某些功能;有时,它指一些特定的机构,这种机构按照一定的程序执行某些功能,而这种程序不论谁来操作都能持续运转下去。综合

^① 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆1965年版,第7页。

这两个方面的含义,政府的定义应该是:政府是人与机构的集合体,它的意志具有强制力,它尊重风俗、习惯,提倡道德,制定并执行法律(纪律),以约束人类的行为。这样的政府,无疑是人类最古老、最普遍的机构。有些人曾经构想无政府状态,但是无论过去和现在,都未曾存在过一个实际的社会没有政府而能继续运转之历史记载。实际上,在所有时代所有社会的任何人,都会感受到某种形式的政府,它是人类赖以生存所必需的组织形式。

人类社会需要政府组织,但政府的形式却是千差万别的,性质也不相同,对待民众的方式也有差异。从爱斯基摩人的简单的酋长制度,到发达的工业化国家,从希特勒的“第三帝国”到北欧的福利国家,政府制度都是不同的。不同的社会、不同的阶段、不同地区须有不同类型的政府满足其民众的特殊需求。然而,不管政府之间的差异有多大,它们都具有某些共同特征,区别于其他形式的人类组织。

(1) 权威的广泛性。任何一个社会组织,都制定有规则,在其成员中享有一定的权威,但缺少强制力。而政府所制定的规则,适用于全社会的全体成员,而且具有强制力。如美国政府规定每一个美国人都要交纳所得税,没有人认为这项规定不适用于不赞成缴税的人,或那些缴不出税的人,或那些无视税法存在的人。这说明政府的权力是被普遍承认的,享有最广泛的权威。这种广泛的权威和被普遍承认的权力,用来制定有约束力的政策,发布强制性的命令。不仅政府组织具有广泛的权威性,而且政府所制定的规则也享有广泛的权威性。

(2) 成员的非自愿性。大部分社会组织,其成员都是自愿加入的,比如信教,是经过深思熟虑之后才作出的选择。然而,就一国国籍而言,大部分的人从一出生都自然地成为该国的公民,也就是说,在未做慎重的选择或采取有意识的行动之前,就得臣服于国家的法律。政府治理之下的成员具有的非自愿性,是和这个成员的国籍相联系的。各国公民的国籍的取得办法虽有不同,但有一点几乎是相同的,即长期居住并具有一国国籍的人们,他们的下一代从出生那天开始就自然具有该国的国籍,这是无法选择的结果。

(3) 暴力的垄断性。每一个人类社会组织都必须处罚其成员违反规则的行为,政府也不例外。政府与其他组织不同的是,政府拥有被法律授予的惩处权。政府拥有两项其他组织所没有的惩戒权:一是将犯法(纪)者处以监禁,二是剥夺犯法(纪)者的生命。一句话,就是惟独政府拥有暴力,而且这种暴力是合法(纪)的。其他组织如黑社会组织、宗族组织等也可能拥有暴力,但这是非法(纪)的。政府合法(纪)地拥有暴力,以暴力为后盾,以强制手段执行其规则。政府这种暴力具有垄断力,独此一家,别无分店。^①

^① 参见(美)奥斯特·伦尼:《政治学》,台北双叶书廊有限公司1995年版,第4—11页。

(4) 权力的合法(纪)性。政府的行政权是国家(社会)权力的一部分。政府行政权的拥有,是通过法律和纪律授予的。政府权力的合法(纪)性还来自于社会成员认为政府制定和执行法律、纪律的权力是适当的,是具有法律和纪律效力的,并且应该予以服从的,也就是说来自于社会成员的广泛认同。政府权力的合法(纪)性与政府的合法(纪)性既有联系也有区别。政府的合法(纪)性不仅来自于权力的合法(纪)性,还来自于政府的组成方式、政绩优劣、效率高低、是否公正廉洁等等。政府的组成人员是选举的还是任命的,是选举的总统任命的还是政党或权势人物安排的,这对于政府的合法(纪)性都有影响。当然,政府的合法(纪)性也影响政府权力的合法(纪)性,两者是相辅相成的。

一般意义的政府的定义,涵盖了人类社会有史以来的社会管理机构,包括国家机构的政府和非国家机构的政府。作为一个社会的管理机构,都需要应用法律(纪律)、道德、习俗以至于风俗,对全社会进行管理。这种管理全社会的社会管理机构,一般都具有权威的广泛性、成员的非自愿性、暴力的垄断性、权力的合法性等特性。这是最一般意义的政府。

二、国家机构的政府

作为国家机构的政府,是有阶级社会的政府,它和国家、阶级、政党是联系在一起的。这种政府是国家机器的主要组成部分,是阶级斗争的工具,是政党争夺的主要对象。

中国古人称政府为宰相治理政务的处所。《资治通鉴》记载,唐玄宗天宝二年,“李林甫领吏部尚书,日在政府”。胡三省注云:“政府,谓政事堂”。《宋史·欧阳修传》说:“其在政府,与韩琦同心辅政”。说的都是同一个意思。中国古代实行君主专制制度,皇帝之下设宰相或丞相,辅助皇帝处理政务和一切军国大事。皇帝集立法、行政、司法以及考试、监察于一身,宰相就成了这些权力的主要执行者。因而所谓处理政务的处所,不仅是处理一般行政事务的地方,也是处理立法、司法等事务的地方。实际上,这既是一种统治机关,也是一种执行和管理机关。

近现代的中国人对政府的定义有不同的理解。民主革命的先行者孙中山先生将国家权力分为民权和治权,即人民权(政权)和政府权(治权)。人民权包括选举、罢免、创制、复决四种权力。政府权包括立法、行政、司法、考试、监察五种权力。这里的政府实际上变成了处理立法、行政、司法等事务的机关,同样兼有统治、执行和管理的含义。中国政治学的开拓者邓初民说:“由于国家权力的运用,必须发生出一系列的立法、行政、司法的政治行为,要司掌这些行为,必须有立法、行政、司法等政府机关(中央政府和地方政府),设官分职,各司其事。这就

是对政府明确之至的说明。那么,政府不过是执行政治任务、运用国家权力的一种机关罢了。”^① 杨幼炯对国家和政府进行了比较研究,指出,“国家是为增进共同目的,满足共同需要,有政治组织的人或团体;政府则是陈述、表示和实现国家意志的代理机关、官吏或组织之总称。政府是国家所必不可少的机关或代理者,但它并不是国家本身,就如一个公司的董事会不是公司的本身一样。国家是一个由人民所组织而成的政治社会,不受外来的统治,对内完全自主。政府就是国家表示意志、发布命令和处理事务的机关。”^②

以上三种说法含义相近,均视政府为包揽立法、行政、司法事务的统治、执行与管理机关。在现代中国有关政治学和行政学的教科书、专著和辞典里,对于政府的定义有两种说法。罗豪才教授主编的《行政法论》第三章指出:“国家行政机关是一个国家的统治阶级运用国家权力,组织和管理国家行政事务的机关。国家行政机关又称国家管理机关,简称政府。”《辞海》称:“政府,即国家行政机关。国家机构的组成部分。”《简明政治学辞典》(河南版)说:“政府,通常指国家行政机关。国家机构的重要组成部分。统治阶级行使国家权力和实施其政策的主要工具。”这种意见认为,政府仅为国家行政机关。在社会主义各国,这种看法比较普遍,政府一般被定义为国家行政机关,如将国务院、政务院、部长会议等称之为政府。

另一种意见认为,政府有广义和狭义两种解释。狭义认为,政府是指中央和地方各级国家权力的执行机关或国家行政机关。广义认为,国家的立法机关、行政机关和司法机关,都称之为政府。赵宝煦教授主编的《政治学概论》以及《政治学辞典》(四川版)、《行政管理学大辞典》(社科版)均持这种看法。

近代西方人是怎么看待这个问题的呢?英国思想家洛克指出,政府是人们自愿通过协议联合组成的共同体^③。共同体的权力属于其中的大多数人。政府就是代替大多数人行使权力的裁判者。法国思想家卢梭认为政府其实只不过是主权者的执行人,他说:“政府就是在臣民与主权者之间所建立的一个中间体,以使两者得以互相适合,它负责执行法律并维护社会的以及政治的自由”^④。卢梭的“中间体”和洛克的“共同体”相类似。他们都认为,在这个“中间体”或“共同体”里,一切权力属于人民,政府是权力的执行者。这种看法在西方一直比较流行。

英国自由主义理论家密尔在《代议制政府》中,将政府称之为“政府机器”,这

① 邓初民:《新政治学大纲》,中国社会科学出版社1984年版,第110页。

② 杨幼炯:《政治科学总论·现代政府论》,台湾中华书局1967年版,第322页。

③ 洛克:《政府论》(下册),商务印书馆1964年版,第59页。

④ 卢梭:《社会契约论》,商务印书馆1980年版,第76页。